

На правах рукописи

ГУБАЙДУЛЛИНА

Ленара Экзамовна

**Региональная государственная власть и
местное самоуправление:
вопросы теории и практики**

Специальность 12.00.01 – Теория и история права
и государства; история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2006

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права
Государственного образовательного учреждения
высшего профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Горбачев Иван Георгиевич

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор
Малахов Валерий Петрович

доктор юридических наук, профессор
Медведев Валентин Григорьевич

Ведущая организация
Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Защита состоится 2 ноября 2006 года в 12 часов на заседании
Диссертационного совета K212.081.01 по защите диссертаций на
соискание ученой степени кандидата наук в Государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»
(420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.324).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Казанский государственный университет
им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 29 сентября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета K212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процесс становления местного самоуправления в Российской Федерации имеет свою специфику, свои исторические условия, связанные с переходным состоянием нашего общества, нестабильностью экономического и социального развития, неустойчивостью политических процессов. Все еще недостаточна законодательная основа, неглубоко разработаны теоретические концепции, нет единого мнения о месте и роли местного самоуправления в современной России. Одни пытаются полностью отделить местное самоуправление от государства, представить его в виде самостоятельной независимой общественной структуры, другие предпочитают рассматривать его в качестве местных органов государственной власти, обладающих ограниченной автономией и являющихся неотъемлемым институтом государства.

Поэтому особенно актуальное значение приобретает проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, осмысление теоретических и правовых аспектов взаимодействия региональных государственных и самоуправленческих структур с позиций научного анализа соотношения правового государства и гражданского общества.

Исторический опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно всегда было тесно связано с государством, государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне и, одновременно, обладало значительными полномочиями, осуществляемыми самостоятельно и, зачастую, независимо от государственных структур.

XX век принес понимание того, что демократическое, правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы местного самоуправления. Поэтому одним из наиболее актуальных вопросов является исследование места, роли и предназначения местного

самоуправления в общественной и государственно-правовой структуре субъектов Российской Федерации.

Характерной чертой современного этапа развития России следует рассматривать поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального Центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ.

Россия пока делает первые шаги на пути внедрения различных правовых установлений, касающихся сути, организации и деятельности местного самоуправления; органы местного самоуправления все еще не обладают достаточными возможностями для реализации этих правовых установлений, хотя усилия, направленные на то, чтобы право и способность его осуществления слились воедино, предпринимаются как федеральными, так и региональными органами государственной власти и самими органами местного самоуправления. При этом важно учитывать опыт прошлого нашей отечественной истории, накопивший немало ценного в сфере земского и городского самоуправления, советского строительства, что может и должно быть использовано на современном этапе развития местного самоуправления.

Особую актуальность и значимость проблемам становления местного самоуправления в субъектах современной России придают следующие обстоятельства: острая необходимость укрепления российской государственности и создание реально действующей системы местного самоуправления во всех регионах нашей страны; потребность в развитой региональной политике, которая возможна только при опоре на эффективное местное самоуправление; отсутствие современной концепции местного самоуправления в России, которая соответствовала бы развитию рыночных отношений в обществе.

В условиях перехода России на демократические, рыночные принципы организации общества и государства как никогда остро встает вопрос о выборе наиболее эффективных для нашей страны форм самоорганизации и самоуправления на местах, его соотношения с государством. От этого зависит настоящее и будущее страны, так как именно в местном самоуправлении, основанном на инициативе и активности населения в решении актуальных для конкретной территории проблем, кроется потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в жизни российского государства, а также придать ему дополнительные стимулы для развития.

Актуальность данного диссертационного исследования связана также с нерешенностью и проблемностью многих вопросов соотношения региональной государственной власти и местного самоуправления как правового и государственного, так и общеполитического, социологического и политического характера.

Степень научной разработанности проблемы. Данная тема привлекает к себе внимание ученых-правоведов. Исследованием рассматриваемых проблем занимались такие ученые, как Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, Л.И. Антонова, М.И. Байтин, В.М. Баранов, П.П. Баранов, Ф.М. Бурлацкий, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, Г.Б. Гальперин, И.Г. Горбачев, В.Г. Графский, В.Е. Гулиев, А.И. Денисов, Б.Л. Железнов, В.Д. Зорькин, И.П. Ильинский, В.Н. Карташов, Д.А. Керимов, А.Е. Козлов, А.И. Королев, В.М. Корельский, В.А.Краснянский, Л.Т. Кривушин, Г.И. Курдюков, Э.В. Кузнецов, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Р.З. Лившиц, А.Ф. Малый, А.В. Малько, Л.С. Мамут, Г.Н. Манов, Г.В. Мальцев, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, В.С. Нерсисянц, В.С. Петров, И.Ф. Покровский, Ю.С. Решетов, В.П. Сальников, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнин, А.А. Ушаков, М.Х. Фарукшин, А.Г. Хабибулин, В.А. Четвернин, Н.В. Черноголовкин, О.И. Чистяков, В.Е. Чиркин, Г.Х. Шахназаров, С.М. Шахрай, А.И. Экимов, Л.С. Явич, Ш.Ш. Ягудин и др.

Проблемы власти государственной и местной, их места и роли в обществе и государстве исследовались представителями российской правовой науки конца XIX - начала XX столетия: Н.Н. Алексеевым, М.А. Бакуниным, Н.А. Бердяевым, А.Д. Градовским, В.М. Гессеном, Г.Д. Гурвичем, Н.Я. Данилевским, Н.А. Зверевым, В.В. Ивановским, И.А. Ильиным, Б.А. Кистяковским, Н.М. Коркуновым, П.А. Кропоткиным, С.А. Котляревским, К.Н. Леонтьевым, С.А. Муромцевым, П.И. Новгородцевым, Л.И. Петражицким, Г.В. Плехановым, П.А. Покровским, В.В. Розановым, В.В. Соловьевым, П.А. Сорокиным, М.М. Сперанским, Е.Н. Трубецким, Г.Л. Федотовым, С.Л. Франком, В.М. Хвостовым, П.Я. Чаадаевым, Б.Н. Чичериным, В.С. Шевцовым, Д.Н. Шиковым, Г.Ф. Шершеневичем и др.

Актуальность проблемы, недостаточная разработанность в современной литературе обусловили выбор темы и предопределили ее комплексный, междисциплинарный характер.

Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с государственно-правовым регулированием, организацией и деятельностью местного самоуправления в России. В центре внимания диссертанта находятся вопросы теории и практики Российской государственности и становления местного самоуправления в регионах, исследование правового статуса местного самоуправления, его места, роли и назначения в общественной и государственно-правовой структуре субъектов Российской государственности.

Предметом исследования является осмысление состояния и развития организации и деятельности местного самоуправления в его взаимодействии с региональной государственной властью на основе разработки и обоснования современной концепции государственной политики поддержки местного самоуправления.

Цель и задачи диссертационного исследования. Исходя из актуальности рассматриваемой проблемы, целью работы является

комплексное изучение действующей системы организации и функционирования региональной государственной власти и местного самоуправления, раскрытие их характеристик, которые составляют ее специфические черты и во многом определяют пути их дальнейшего развития.

В соответствие с изложенным в работе поставлены следующие задачи:

- исследовать и определить основы соотношения гражданского общества, местного самоуправления и государства, выявить их взаимосвязь и взаимодействие в условиях совершенствования Российской государственности и проведения муниципально-правовой реформы;
- проанализировать принципы организации и деятельности системы органов местного самоуправления в субъектах России, внести предложения, направленные на их совершенствование и адекватное отражение происходящих в обществе социально-политических и правовых процессов;
- выявить специфическое содержание и политико-юридические аспекты функционирования органов местного самоуправления, акцентируя внимание на соблюдении требований законов в целях повсеместного обеспечения единой демократической законности;
- проанализировать организационную и структурно-функциональную специфику деятельности органов местного самоуправления, особенности их построения на различном территориальном уровне;
- изучить состояние и перспективы государственного и муниципального строительства в их тесной взаимосвязи и в контексте становления новой Российской государственности, обновления российского федерализма;
- обосновать и выявить сущность и специфическое содержание муниципальной власти и управления как одной из разновидностей публичной власти и управления;

- осветить практические нововведения и наметить пути дальнейшего внедрения достижений науки в сфере нормативно-правового регулирования организации и деятельности органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Теоретико-методологическую базу исследования составили диалектический, социологический, исторический, логический, структурно-функциональный и сравнительный методы познания явлений и процессов социально-политической жизни, принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального, а также концептуальные идеи и положения теоретических работ ученых по проблемам политической и государственной власти, государственного и муниципального управления, политико-правовых явлений во власти.

Данное исследование проведено с использованием теоретических положений отечественных и зарубежных ученых по общей теории государства и права, государственному праву и ряда специальных правовых отраслей, в той или иной мере раскрывающих основные характеристики и элементы исследуемых явлений.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в работе при современном научном подходе проведено исследование соотношения региональной государственной власти и местного самоуправления применительно к современным условиям развития социально-правовой системы, а также дан анализ переходной структуры государственной и муниципальной власти в ее взаимосвязи с воздействием политических институтов в современной России. С позиций общей теории права и государства, отечественного конституционализма проведено комплексное исследование современных теоретических проблем становления и развития местного самоуправления как института гражданского общества в его взаимодействии с государством с учетом со-

блюдения паритета заинтересованности и достижения сбалансированности целей и интересов общества, государства и личности.

В диссертации теоретически обоснована потребность современного российского общества и государства в разработке и научном обосновании вариантов решения проблем взаимоотношения региональной государственной власти и местного самоуправления. В систематизированном, обобщенном виде, в единстве с исследованием принятых понятий и категорий, правовых институтов и правоотношений представлены правовой статус органов местного самоуправления, их типология, уровни, формы и виды.

Основные положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблемы являются выносимые на защиту выводы и положения:

- Государственной власти свойственны определенные специфические черты - императивный, диспозитивный, информативный и дисциплинарный характеры власти. Под императивным характером власти понимается совокупность общественных отношений, основанных на принципах господства и подчинения, т.е. такие отношения носят ассиметричный характер. Исходя из принципа федерализма, подобный характер свойственен сфере государственного управления, где существует четкое формально-нормативное регулирование отношений между различными органами государственной власти. Далее говоря о диспозитивном характере, следует отметить, что этот вид отношений основан на принципах равенства сторон и установления взаимоотношений, как правило, в гражданско-правовой сфере, между равными субъектами на договорной основе; такому виду, соответственно, присущ симметрический характер отношений. Информативный характер государственной власти предполагает создание и поддержание определенных видов знания, являющихся опорой властной деятельности государственных органов и должностных лиц; распространение информационных потоков,

формирующих «образ» и «социальные привычки», через которые воспринимается последняя, а также контроль за комментированием и циркуляцией этих потоков в обществе. И наиболее трудно уловимые, порой неосознаваемые в большинстве случаев властные отношения носят дисциплинарный характер. Подобный вид взаимоотношений, возникающий между государством, его органами, различными институтами и обществом, в настоящее время проработан слабо, этим, как видится, и объясняется трудность анализа опосредованного, косвенного характера властного влияния государства на общественную систему. В целом этот характер властного влияния начинал формироваться в Европе с XVII – XVIII вв., когда властные отношения распространялись на новые, приватные области человеческого поведения посредством таких дисциплин (практик власти) как религия, медицина, образование, территориальное распределение, тюрьмы и педагогический контроль, а также практик обучения, наказания, психиатрии и др. В рамках последних создавались репрессивные и контрольные элементы, образовавшие «дисциплинарную власть», под которой, в свою очередь, и понимались определённые техники, трансформировавшие отдельных субъектов коммуникации и взаимоотношения в объекты (знания и подчинения) с помощью различных созданных дисциплин, очевидно и задававших определённую модальность функционирования коммуникативных сетей взаимоотношений, стратегий, техник и других социальных практик.

- Рассмотрение местного самоуправления с позиций юридических, философских и политических категорий «гражданское общество», «государство», «публичная власть», «управление», анализ их взаимосвязи и взаимоотношений позволяет определить сущность местного самоуправления как относительно самостоятельного института гражданского общества, занимающего обособленное место и выполняющего свою собственную роль в государственно-правовой структуре российского общества,

действующего в строго очерченных конституционными и муниципальными нормами рамках.

- Исходя из теории народного суверенитета и его характерных свойств-признаков (верховенство, неотчуждаемость, единство и независимость), в диссертации на основе исследования природы местного самоуправления и эволюции соотношения его с системой региональной государственной власти обосновывается вывод о том, что современное местное самоуправление по своей природе является составной частью единой власти, децентрализованным и организационно обособленным институтом государственного механизма, выступающим в качестве организации по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с государственными социальными стандартами и общим политическим курсом органов государственной власти, одновременно является институтом самоуправления и самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

- Анализ принципа разделения властей, закрепленного в Конституции Российской Федерации применительно к местному самоуправлению, позволяет констатировать следующее: этот принцип реализуется в аспекте отделения местного самоуправления от государственной власти; конкретно он проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, поэтому в пределах своих полномочий местное самоуправление является самостоятельным; принцип разделения властей не распространяется на организацию муниципальной власти, построение которой не связано с ним и не зависит от него. Поэтому многочисленные предложения о строгом разграничении представительной и исполнительной власти на муниципальном уровне не имеют под собой теоретико-правовых оснований, да и с точки зрения практической

организации муниципальной власти они также не вызваны объективной необходимостью.

- Местное самоуправление не является структурой полностью независимой от государства, поскольку самостоятельность, автономность и независимость даже у суверенного государства не может быть абсолютной. Поэтому использовать для характеристики местного самоуправления слово «независимое» можно только в единстве со словом «относительно». Речь, в данном случае, следует вести о степени этой самостоятельности в рамках определенной, установленной законом компетенции местного самоуправления.

- Современные аспекты укрепления и развития взаимодействия государственных и муниципальных органов власти и управления в регионах позволяют утверждать, что органы местного самоуправления решают все вопросы местного значения, не только исходя из интересов населения, но и руководствуясь общегосударственными интересами, а также на основе разделения государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления – это общеобязательные и порученные государственным полномочия и государственные обязанности.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования материалов и выводов диссертации в процессе преподавания курсов: «Теория государства и права», «Актуальные проблемы теории государства и права», «Философия права», «Политология», «Конституционное право Российской Федерации и зарубежных стран», «История государства и права», «История политических и правовых учений», а также в повседневной деятельности представителей государственных органов и общественных организаций.

Апробация результатов исследования. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных работах, а также в выступлениях автора на научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цель и задачи исследования, его методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Государственная власть и местное самоуправление в категориальном аппарате теории государства и права

В первом параграфе – *«Теоретические основания исследования политико-правовой природы власти»* - с позиций теоретико-методологического характера рассматривается эволюция категории государственной власти.

Следует отметить, что государство как целая система органов, структур, использующих самые разные ресурсы, сегодня занимает особое место в системе социальных властеотношений. Только отдельные государственные органы вправе применять насилие, обеспечивать обязательность принимаемых решений. Государство по природе своей является организацией всего общества, так или иначе отражающей различные интересы. Власть государства распространяется на всех граждан, проживающих на данной территории, независимо от вероисповедания, политических позиций, социального положения.

Власть проявляется прежде всего в деятельности государственного органа, сила которого определяется не тем, в каком направлении она осуществляется, а тем, какие возможности (полномочия) позволяют выполнять поставленные перед ним задачи. Функция (понимаемая как направление деятельности) не характеризует власть как возможность осуществлять принуждение. Можно сказать, что одной из функций государства в целом является осуществление принуждения, но в этом случае речь идет лишь об одном из направлений деятельности, но не о содержании власти.

Несколько иной подход к определению природы государственной власти изложен Л.И. Петражицким. Признавая принуждение атрибутом власти, он понимал государственную власть как правоотношение, а о власти говорил как о правах одних во взаимосвязи с обязанностями других. "Под специальными властями следует разуметь соответственные специальные, т.е. ограниченные определенной областью поведения, обязанности одних - права других". В то же время, по Л.И. Петражицкому, субъекты верховной и подчиненных властей осуществляют функции издания законов (законодательная власть), судебную и исполнительную. Как видим, ученый не ставил цели дать четкое определение понятия государственная власть. В одном случае он говорит о власти как правоотношении, в другом - о функции.

В ином значении использовал термин "государственная власть" П.А. Сорокин: "Если государственная власть невежественна и руководится в своей политике не благом общества, а узкоэгоистическими соображениями собственной пользы, рост вмешательства таковой власти при прочих равных условиях едва ли будет плюсом, он скорее причинит общественный вред". В таком контексте власть отождествляется с органами государства, поскольку функция или полномочие (понимаемые как власть) не могут быть невежественными или осуществлять "вмешательство".

Подобное понимание власти находим у Ф. Энгельса. Подчеркивая ее классовую природу, он писал: "Общество создает себе орган для защиты своих общих интересов от внутренних и внешних нападений. Этот орган есть государственная власть. Едва возникнув, он приобретает самостоятельность по отношению к обществу и тем более успевает в этом, чем более он становится органом одного определенного класса и чем более он осуществляет господство этого класса". Отождествление аппарата государства с государственной властью - часто встречающийся подход к пониманию природы власти, и он имеет достаточно авторитетные корни.

Определение власти как функции дается И.Е. Фарбером, который полагал, что "общее понятие власти, приложимое к государственным и негосударственным властям, может быть сформулировано следующим образом: власть есть необходимая функция любого коллектива по руководству своими членами для налаживания совместной деятельности".

Распространенным является понимание власти как волевого отношения. В.Е. Чиркин формулирует его следующим образом: "Государственная власть - это возникающее на основе социальной асимметрии в обществе и обусловленное потребностями управления им социальное волевое отношение, в котором одной из сторон является особый политический субъект - государство, его орган, должностное лицо". Из данного определения следует, что государственная власть не является совокупностью органов государства, а "реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент, правительство, суды и т.д.)". При этом государственная власть не сводится к аппарату принуждения: не власть принимает решения и принуждает к исполнению волевых предписаний, а ее специально образуемые органы.

Власть придает обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности и порядка. Иными словами, это системообразующий элемент, обеспечивающий обществу

жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей делается организованной и упорядоченной.

Характеризуя государство в целом, как сложную, иерархичную систему социальных институтов и организованных общностей, следует отметить, что оно выступает как некий консолидированный субъект, создающий основные режимы функционирования последних. Именно такая всеобщая организация людей (где присутствует взаимное влияние) порождает определённую социокультурную стратегию, основанную на социальных практиках, менталитете, традициях, опыте и т.д. Наконец, можно смело предположить, что власть является опорой гражданской организации, обеспечивает устойчивое развитие и сбалансированное взаимодействие самых разных, часто вообще разновекторных социально-политических сил, их регуляцию и стратегию сосуществования.

Во втором параграфе – *«Местное самоуправление в системе народовластия»* - автор раскрывает политико-правовую природу феномена местного самоуправления, причины и условия его проявления.

Народовластие является одним из основополагающих элементов демократии в ее современном общепринятом понимании. В современном обществе демократия означает власть большинства при защите прав меньшинства, осуществление выборности основных государственных органов и органов местного самоуправления, свободу и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека, верховенство закона, конституционализм, разделение властей, политическое и идеологическое многообразие.

Народовластие в Российской Федерации - один из главных устоев ее конституционного строя. Конституция Российской Федерации (ст.3) установила, что "носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы

государственной власти и органы местного самоуправления". В этих ключевых конституционных положениях даются в органической связи понятия "народовластие" и "суверенитет народа", закрепляются формы осуществления народовластия. Одним из важных проявлений народовластия является местное самоуправление.

Конституционное определение местного самоуправления содержится в ст. 130 Конституции Российской Федерации, которой установлено: "Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления".

Диссертант считает, что органы местного самоуправления, отражая, с одной стороны, элементы самоуправления и самоорганизации, и определенное в связи с этим обособление в рамках государственного механизма, а с другой - включенность в процесс государственного управления, в решение общенациональных задач, действуя на основе принципов, характерных для сущности любой государственной власти (обязательность решений для исполнения, возможность принуждения), являются органами публичной власти, представляющей совокупность государственной власти и власти местного самоуправления.

С точки зрения современной юридической науки и ее учения о правовом государстве и гражданском обществе "общественная" и "государственная" теории местного самоуправления, как полагает автор, не отражают реалии местного самоуправления. Сопоставление различных подходов позволяет сделать вывод, что современное местное самоуправление по своей природе является государственно-общественным институтом. Местное самоуправление как часть единой публичной власти является децентрализованным и организационно обособленным

институтом государственного механизма, выступающим в качестве административной организации по обеспечению жизнедеятельности населения муниципального образования в соответствии с государственными социальными стандартами и общим политическим курсом органов государственной власти, одновременно выступает институтом самоуправления и самоорганизации населения для самостоятельного и под свою ответственность решения непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения.

Вместе с тем народ и население являются одновременно главными субъектами политических процессов в гражданском обществе и в местных сообществах, выступая в качестве субъектов политической власти.

Третий параграф – *«Исторический экскурс становления местного самоуправления в регионах»* - посвящен историко-правовому анализу различных моделей развития местного самоуправления в обществе.

История общинного и городского самоуправления в России, как и в зарубежных странах, уходит своими корнями в глубину веков. Его особенности зависели от социально-экономической и классовой структуры общества, конкретных исторических условий. Однако сохранялась и определенная преемственность традиций и форм самоуправления.

С появлением государства роль и место первых примитивных форм местного самоуправления в организации жизни общества и в системе власти стало резко меняться. Для местного самоуправления начался длительный на протяжении столетий и тысячелетий период поиска своего «места» в государственном устройстве.

Историко-правовое изучение взаимоотношений государства и местного самоуправления необходимо, прежде всего, с методологической точки зрения. Существующее положение во многом является следствием политико-правового прошлого. Более того, правовые реалии сегодняшнего

дня во многом определяют ситуацию, которая наступит завтра. Дать оценку современному состоянию любого объекта исследования невозможно без установления причин его происхождения и выделения основных этапов развития. Обращение к историко-правовому наследию развития государственности позволит точнее осмыслить политико-правовые закономерности.

Как подтверждает история нашей страны, местное самоуправление может эффективно функционировать только в рыночной экономической среде. Действительно, и это подтверждает советский период развития нашей страны, местное самоуправление и всеобъемлющее государственное финансирование местных социально-экономических, экологических, культурных и других программ, представляющее собой неотъемлемый атрибут административно-командной системы, - явления принципиально несовместимые.

В то же время следует заметить, что на протяжении всей истории России на местном уровне, помимо местного самоуправления, функционировали и другие виды территориального управления, например, местное государственное управление.

Местное самоуправление в кризисные периоды развития российской государственности всегда играло роль стабилизирующего фактора. Становление России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо показывает тенденцию становления и развития местного самоуправления. Более того, становление подлинного самоуправления в России может стать серьезной страховкой от социальных катастроф, однако многое здесь зависит от государства, от того какую политику проводит оно в отношении местного самоуправления. В России, именно государство, с одной стороны, когда находилось в кризисном состоянии, выступало инициатором формирования такого института гражданского общества как местное самоуправление, но, с другой, - как ни парадоксально, стремилось ограничить его

самостоятельность с появлением первых признаков периода стабилизации в государственном развитии.

Глава II. Современный этап соотношения государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации

В первом параграфе настоящей главы – *«Концепция местного самоуправления в XXI веке»* - рассматриваются условия и факторы, способствующие эволюции местного самоуправления в периоды трансформации российской государственности.

В российской теории государства и права еще нет четкого разведения понятий "государственная власть" и "публичная власть". И нам остается исходить из того, что признаки общие как для государственной власти, так и для местного самоуправления составляют основу характеристики публичной власти, а признаки, характеризующие специфику государственной власти и местного самоуправления, являются видовыми составляющими в определении этих понятий.

Нельзя не осознавать, что местное самоуправление - лишь условно негосударственный уровень власти, а по сути - неотъемлемая часть государственного механизма, хотя и обладающая известной автономностью и своими особенностями. Это базовый уровень власти, на котором высится вся государственная машина. Местное самоуправление призвано служить связующим звеном между вышестоящими уровнями власти и населением. И как бы его ни называли, оно неизменно играет роль основания государственной пирамиды.

Закон о местном самоуправлении 1995 г., принятый в развитие конституционных положений о местном самоуправлении, создал вполне соответствующие демократическим требованиям рамки для правового регулирования отношений в этой сфере. Но практика реализации данного акта наглядно доказала, что при отсутствии демократической

"инфраструктуры" в обществе (и политической, и особенно социально-экономической) демократические правовые установления остаются только на бумаге. Законы, которые должны были создать механизмы финансово-экономической обеспеченности местного самоуправления, например, закон о минимальных социальных стандартах, так и не были приняты. Местное самоуправление, призванное в соответствии с законодательством организовать обеспечение жизненно важных потребностей населения, не справилось, да и не могло в такой ситуации справиться с возложенной на него задачей.

Несмотря на то что с момента реформы 1995 г. не прошло и десяти лет, как местное самоуправление снова реформируется. И это объяснимо. Слишком сильно отличается то, что было записано в Законе, от того, что получилось на практике.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" реализуется радикальный вариант реформы. Существенному изменению подверглись все основные институты местного самоуправления: территориальные и организационные основы, компетенция и ответственность органов, а также финансово-экономические основы местного самоуправления.

После восьми лет усилий, направленных на реализацию Закона о местном самоуправлении 1995 г., пусть и не слишком успешных, но ценных хотя бы тем, что они указали на "узкие" места в правовом регулировании, все приходится начинать сначала. Это нелегкая задача для системы управления, издержки при такой значительной реорганизации неминуемы. И они будут оправданы лишь в том случае, если результаты реформы будут положительными, хотя, конечно, радикальные изменения в правовом регулировании важнейших сторон жизни общества - явление, мягко говоря, нежелательное. Общественные процессы имеют большую инерционность, поэтому "лечить" общественный организм лучше

"гомеопатическими средствами" - не разрушать действующее регулирование, а поэтапно вносить в него минимальные коррективы по мере осознания обществом их необходимости, устраняя те несовершенства, которые обнаружились в процессе реализации существующих законов. Осторожность, всестороннее обдумывание, взвешенность характерны для законотворчества развитых демократий, которые мы берем за образцы. Особенно важно, когда речь идет о вопросах, которые прямо касаются населения, постепенно готовить его к появлению нового регулирования. Чтобы подобные законы были успешно реализованы, они должны быть поняты и приняты обществом. А для этого лучше заранее знать, какую реакцию у людей вызовут те или иные нововведения.

Следует отдать должное новому Закону о местном самоуправлении 2003 г., в котором нашли отражение некоторые, безусловно, положительные процессы: разграничение полномочий между уровнями власти, восстановление управляемости в системе государство - общество, в том числе, и это особенно важно, восстановление ответственности власти перед населением. Ведь вполне логично: если поставлена цель создать правовое государство и гражданское общество, то права граждан должны стать первичной ценностью, точкой отсчета. Они должны быть незыблемыми, ненарушаемыми, какие бы трудности ни испытывали органы управления - местные, региональные или федеральные. Именно поэтому важна ответственность всех уровней власти за соблюдение законных прав и интересов (потребностей) граждан. Очень важным шагом является дополнение института ответственности в Законе о местном самоуправлении 2003 г. нормами о субсидиарной ответственности, о возможности временного осуществления полномочий местного самоуправления государственными органами, когда они не могут быть надлежащим образом исполнены органами местного самоуправления.

Найден ли в Законе о местном самоуправлении 2003 г. баланс между требованиями демократии и управленческой целесообразностью? Заработает ли новый механизм местного самоуправления как подлинно демократический и эффективный? Думается, многое будет зависеть от политической воли участников управленческого процесса. Что касается законодательного регулирования, то, несмотря на отмеченные положительные тенденции, нельзя не указать, что некоторые нововведения представляются сомнительными, несущими в себе серьезные отступления от общепринятых демократических принципов местного самоуправления. Возможно, такое возвратное движение к большей централизации вызвано практическими потребностями переходного периода. Слишком уж резким был в свое время переход от сверхцентрализованной модели построения власти в советском государстве к формально сверхдемократической модели 1990-х годов. Однако совсем не очевидно, что отступление от демократических принципов само по себе приведет к повышению эффективности местных властей.

Второй параграф – *«Проблемы формирования муниципального уровня власти и пути их решения»* - посвящен политико-правовому анализу процесса становления «новой» модели муниципальной власти в условиях демократического общества.

Анализ положений Закона о местном самоуправлении 2003 г. показывает, что в настоящее время закладывается новая модель организации местного самоуправления в Российской Федерации. Во главу угла поставлены стабильность и единообразие базовых организационных основ построения местного самоуправления с сохранением возможности определения конкретных элементов взаимосвязей органов местного самоуправления между собой по решению самого местного сообщества - уставом муниципального образования. Нарботанная практика со всей очевидностью демонстрирует необходимость установления организационных механизмов осуществления публичной власти местного

самоуправления. Хотя местное самоуправление и не является видом государственной власти, тем не менее оно отражает все признаки, характерные для публичной власти, и должно базироваться в своем функционировании на принципах, установленных Законом, в том числе на принципе обеспечения системы сдержек и противовесов в деятельности органов местного самоуправления.

Таким образом, местное самоуправление имеет серьезные конституционные основы и магистральным путем его становления и развития в настоящее время является установление достаточно подробных гарантий местного самоуправления федеральным законодательством. Местное самоуправление в России, вопреки почти устоявшимся в печати характеристикам, находится в настоящее время, скорее, в стадии не реформирования, а формирования. Наличие конституционных положений о местном самоуправлении, законодательства о местном самоуправлении, соответствующего букве и духу Конституции Российской Федерации и Европейской хартии местного самоуправления, еще не создает действительно эффективно работающей системы местного самоуправления, не предусматривает действенного механизма его "самозащиты". Закон не безупречен, не все его положения однозначно воспринимаются с точки зрения классических подходов к регулированию местного самоуправления. Но сама проблема в том, что реформа местного самоуправления идет "сверху". Традиции самоуправления во многом отсутствуют. Местные органы в течение нескольких десятилетий рассматриваются населением как органы государства. Представляется преждевременным анализировать эффективность реализации предусмотренных новым Законом о местном самоуправлении 2003 г. правоположений, хотя очевидно, что задачу приближения местного самоуправления к населению, усовершенствования территориальных, организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления он, в основном, решает и в целом соответствует

концепции современной конституции. Нормы Закона должны быть опробованы на практике, которая покажет их действенность и возможные пути их совершенствования в целях обеспечения максимальной эффективности местного самоуправления. Но нет сомнений, что принятие данного Закона было обусловлено объективными потребностями правового регулирования. Местное самоуправление выступает как важный инструмент проведения широкомасштабных реформ различных сторон общественной и государственной жизни. Смысл и задача преобразований - осуществить их в комплексе. Здесь недопустимы "сбои" на "низовых" уровнях власти. Важно только, чтобы в этом процессе не потерялась суть местного самоуправления как самостоятельной и под свою ответственность деятельности населения по решению вопросов местного значения в своих интересах.

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Губайдуллина Л.Э. К вопросу о сущности местного самоуправления / Л.Э. Губайдуллина // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал ("Black Holes" in Russian Legislation). – М. – 2006. - №4. – С.60-61 (0,175 п.л.).

2. Губайдуллина Л.Э. К вопросу о правовой природе муниципального образования как субъекта частноправовых отношений / Л.Э. Губайдуллина // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: сборник материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы гражданского права и процесса (посвященной памяти и 70-летию со дня рождения профессора Я.Ф. Фархтдинова)»,

Казань, 12-13 октября 2006 г. / Отв. ред. Д.Х. Валеев Д.Х., М.Ю. Челышев.
– Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2006. – С.31-33 (0,175 п.л.).

Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. Губайдуллина Л.Э. Некоторые вопросы соотношения государственной власти и местного самоуправления / Л.Э. Губайдуллина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 55. – Тольятти, 2006. – С. 66-72 (0,375 п.л.).

4. Губайдуллина Л.А. Местное самоуправление как один из уровней осуществления публичной власти / Л.Э. Губайдуллина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 56. – Тольятти, 2006. – С. 215-222 (0,45 п.л.).

5. Губайдуллина Л.Э. Концепция местного самоуправления в России на современном этапе исторического развития / Л.Э. Губайдуллина // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 59. – Тольятти, 2006. – С. 95-108 (0,8 п.л.).